

Philip Karré

Caleidoscooporganisaties

Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties

Mag. Phil. P.M. Karré (karre@nsob.nl) werkt bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag aan een promotieonderzoek naar hybride organisaties.¹

De erosie van de klassieke dichotomie tussen publiek en privaat heeft tot het ontstaan van een groot aantal hybride organisaties geleid. Deze combineren de culturen van staat en markt. De meningen over deze ontwikkeling zijn verdeeld. Het Nederlandse debat over hybride organisaties is gepolariseerd. Aan de ene kant van het spectrum wordt vooral aandacht gevraagd voor de negatieve neveneffecten van hybriditeit. Maar er is ook een benadering die nadruk legt op het ontstaan van synergie door hybriditeit. Beide benaderingen zijn vooral normatief gekleurd en nog weinig systematisch empirisch onderbouwd. In dit artikel ligt de nadruk op de culturele hybriditeit.

Oorzaken voor hybriditeit

In 't Veld (1997: 11-13) en Meijerink (2005: 18-19) onderscheiden vijf trends die het ontstaan van hybride organisaties hebben bevorderd:

- Gezagserosie: overheidsorganen hebben veel van hun legitimiteit en gezag verloren. Sturing vindt in plaats van verticaal steeds vaker horizontaal en in netwerken plaats.
- Verzelfstandiging: veel uitvoeringsorganisaties hebben autonomie verworven en opereren vandaag de dag op afstand van hun publieke eigenaar en opdrachtgever.
- (Her)introductie van marktwerking: overheidssturing werd in een aantal sectoren (zie de nutssector) vervangen door, of aangevuld met, marktwerking. Dat betekende niet alleen een andere oriëntatie voor de organisaties zelf, maar ook voor de overheid. Deze kreeg meer een rol als (markt)toezichthouder (zie ook: Politt en Bouckaert, 2000: 181).

- Veranderingssnelheid: technologische en maatschappelijke veranderingen volgen elkaar snel op en zetten de overheid toenemend onder druk. Publieke diensten moeten sneller ageren en ook buiten de overheid zoeken naar oplossingen om de kwaliteit van hun dienstverlening te kunnen waarborgen.
- Geldgebrek: door overheidsbezuinigingen worden publieke diensten gedwongen om op de markt additionele inkomsten te verwerven.

Deze vijf trends hebben tot gevolg dat hybride organisaties zijn ontstaan die tegenstrijdige waarden in zich moeten combineren (vgl. In 't Veld, 1997 en 2005). De toename van hybride organisaties past in een bredere culturele ontwikkeling in onze postmoderne maatschappij. Hierin is sprake van een gestage erosie van dichotomieën. Er is een hybride maatschappij ontstaan, waarin individuen op alle fronten een ruime keuze hebben uit verschil-

lende culturele oriëntaties en identiteiten (Frissen, 1996).

Hybride organisaties als culturele fenomenen

Organisaties kunnen worden opgevat als 'culturele artefacten en als constituenten van de sociale werkelijkheid in haar totaliteit' (Frissen, 1989: 60-61). Cultuur staat daarbij gelijk aan zingeving, een activiteit waar wij ons tijdens ons leven voortdurend mee bezighouden (vgl. Weick, 1995). Cultuur heeft een niet te onderschatten invloed op de praktijk van het organisatorisch handelen. Zo is de cultuur van een organisatie van invloed op sturing en controle binnen een organisatie alsook op de wijze waarop met conflicten wordt omgegaan (Hood, 1998).

Het idee dat in een organisatie maar één culturele oriëntatie te vinden is, het integratieperspectief (Martin, 2002), is naar mijn mening te simplistisch. Veel organisaties zijn cultureel heterogene entiteiten waarin verschillende 'culturen' met elkaar botsen (het differentiatieperspectief). Meestal is een van deze culturen dominant. In cultureel hybride organisaties is dat echter niet het geval. Ik volg op dit punt Albert en Adams, die juist het naast elkaar bestaan van verschillende culturen binnen één organisatie als wezenskenmerk van hybriditeit beschouwen (Albert en Adams, 2002: 35). Ook de onvermijdelijke spanning tussen de verschillende culturen binnen een organisatie behoort daarbij tot het wezen van hybride organisaties.

Culturele hybriditeit binnen organisaties beschrijft dus iets anders dan een vermenging van culturen. De afzonderlijke culturen zijn in hybride organisaties nog steeds afzonderlijk herkenbaar. Organisaties met hybride culturen lijken op patronen in een caleidoscoop: gescheiden, herkenbare onderdelen vor-

men samen een nieuwe vorm (de caleidoscoopmetafoor is afkomstig van Puff, 2000).

Het bestaan van verschillende culturen in hybride organisaties is te verklaren uit het feit dat deze over meervoudige externe relaties beschikken. Zij opereren in het grensgebied tussen verschillende werelden, bijvoorbeeld tussen staat en markt, en brengen zowel vanuit publiekrechtelijke alsook vanuit privaatrechtelijke relaties goederen of diensten voort (vgl. In 't Veld, 2005: 51). Het bijzondere van hybride organisaties is dat zij tegelijkertijd afhankelijk zijn van al deze externe relaties. Zij kunnen het zich daarom niet permitteren om één relatie (en daarmee ook de cultuur die met deze relatie samenhangt) niet te waarderen.

De dichotome benadering

De tot nu toe dominante benadering van cultureel hybride organisaties gaat uit van een dichotome wereld, waarin de waardepatronen en -culturen van markt en overheid lijnrecht en onverzoenbaar tegenover elkaar staan (vgl. Kickert, 2005). In het verlengde van deze dichotomie worden twee idealtypen van organisaties onderscheiden. Simon beschrijft deze als de taak- en de marktorganisatie (Simon, 1989). Taak- en marktorganisaties worden verondersteld fundamenteel te verschillen wat hun cultuur betreft (vergelijk Noordegraaf e.a., 2004: 36f). Taakorganisaties hebben (om met Jacobs, 1994 te spreken) een wachterscultuur (*guardian syndrome*), terwijl marktorganisaties gedreven worden door een commerciële cultuur (*commercial syndrome*).² De wachterscultuur bevat waarden zoals bijvoorbeeld discipline, hiërarchie en loyaliteit en de commerciële cultuur bevat waarden zoals competitie, initiatief, ondernemerschap, efficiency en productiviteit (vertaling naar Kickert, 2005).

Hybriditeit lijkt in het licht van de veronderstelde fundamentele culturele verschillen tussen staat en markt vooral spanningen en gevaren tot gevolg te hebben. Zo waarschuwt Jacobs voor het ontstaan van 'monstrous moral hybrids', en noemt hierbij de mafia als voorbeeld. En volgens Simon leidt hybriditeit op (middel)lange termijn zowel intern alsook extern tot grote problemen, zoals strijdige loyaliteiten, botsing van culturen en financiële problemen (zie ook Simon, 2005). Dat is een reden voor hem en andere 'dichotome denkers' om te pleiten voor een strikte scheiding tussen publiek en privaat. Koppell (2003) betoogt in zijn studie naar twee hybride organisaties dat het bestaan van culturele oriëntaties van de markt binnen deze organisaties het voor de overheid lastiger maakt om ze aan te sturen.

Ook Verhoef en Simon leveren in een artikel een hele waslijst aan negatieve effecten van hybriditeit in organisaties. Volgens hen is hybriditeit de oorzaak van drie soorten 'vervuiling': organisatorische vervuiling, economische vervuiling en strategische vervuiling (Verhoef en Simon, 2001). Vooral de onder het label 'organisatorische vervuiling' verzamelde negatieve effecten zijn te herleiden op het combineren van private en publieke culturen:

'Organisatorische vervuiling heeft betrekking op de gevolgen van een sterk heterogene organisatiecultuur, en kan zowel de publieke als private sector treffen. Deze categorie omvat problemen als gevolg van allerlei rolconflicten. Vooral a) centrifugale tendenties ('eilandvorming', langs elkaar schurende subculturen) en b) loyaliteitsconflicten als gevolg van 'double binds' in situaties met meerdere opdrachtgevers, inherent tegenstrijdige taken, en bij vermenging van verantwoordelijkheden zoals in het geval van omzet en kwaliteitsbewaking' (Verhoef en Simon, 2001: 376).

Om deze negatieve effecten van hybriditeit te voorkomen wordt meestal een soort vermijdingsstrategie aanbevolen, met strenge gedragsregels gebaseerd op negatieve waarden (In 't Veld, 1997: 99). Een praktisch voorbeeld van een vermijdingsstrategie zijn de aanbevelingen van de Werkgroep Cohen (Werkgroep Markt en Overheid, 1997).

Benaderingen voorbij de dichotomie

Er zijn ook stemmen die onderstrepen dat hybride organisaties, mits goed aangestuurd, wel degelijk levensvatbaar zijn en dat hybriditeit ook positieve gevolgen kan hebben voor de organisatiecultuur. Deze stemmen zijn wat betreft het Nederlandse debat over hybride organisaties echter in de minderheid. In 't Veld (1995, 1997, 2002 en 2005) is een vertegenwoordiger van deze stroming en benadrukt dat de combinatie van publieke en private culturen binnen organisaties tot synergie kan leiden. In het Duitse debat komen Seibel (1994) en Evers et al. (2002) tot dezelfde conclusie. Samengevat worden de volgende positieve gevolgen van culturele hybriditeit genoemd:

- Beter communicatie: hybride organisaties kunnen publieke en private culturen juist beter met elkaar laten interacteren; de publieke kant leert beter in te spelen op de wensen en verwachtingen van de markt en de private kant wordt gedwongen zich te verdiepen in de voornemens van de politieke principaal en kan proberen deze te beïnvloeden.
- Meer expertise: in hybride organisaties bundelen experts met zowel publieke alsook private culturele achtergrond hun expertise.
- Voorkomen van perverse effecten: hybriditeit kan voorkomen dat organisaties een te bureaucratische of te commerciële cultuur aannemen.

- Meer draagvlak: in hybride organisaties komen publiek en privaat samen en worden besluiten ook gezamenlijk getroffen. Dat kan het draagvlak verhogen van deze besluiten (onder andere gebaseerd op Brandsen et al., 2005).

In de ogen van de voorstanders van hybriditeit is culturele heterogeniteit dus niet het probleem, maar juist de oplossing voor een aantal dilemma's. Zo beschrijft Seibel (1994) dat hybride organisaties juist succesvol zijn, omdat zij publieke en private sturings- en controlemechanismen combineren en, benaderd met de logica van staat versus markt, eigenlijk falen. En Hood waarschuwt tegen het blinde vertrouwen in zuivere vormen bij de publieke dienstverlening. Dit leidt volgens hem tot twee onbedoelde en schadelijke effecten, te weten het ontstaan van blinde vlekken en het ontstaan van culturele conflicten (Hood, 1998: 218). Hood wijst er verder op dat er niet twee, maar meerdere culturele basisoriëntaties mogelijk zijn en dat elke combinatie van culturen eigen specifieke vormen van hybriditeit vraagt.

In plaats van een vermijdingsstrategie is volgens In 't Veld, Seibel, Evers en Hood dan ook een synergiestrategie nodig. Deze houdt rekening met de mogelijke gevaren van hybriditeit, maar tracht tegelijkertijd de synergie-effecten door hybriditeit te maximaliseren en de negatieve gevolgen in toom te houden (zie In 't Veld 1997, hoofdstuk 5).

Het onbevredigende karakter van de benaderingen tot nu toe

Zoals beschreven zijn genuanceerde modellen van hybriditeit een uitzondering in het debat. In de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie in Nederland zijn dichotome ideeën nog

steeds toonaangevend. Deze focus is historisch te verklaren. De discussie is namelijk begin jaren negentig op gang gekomen, omdat private organisaties zich benadeeld voelden door 'bijklussende overheden' (publieke organisaties die ook op de markt actief werden). Dit leidde tot een scherp onderscheid tussen staat en markt en tot een afwijzing van hybride vormen. Een dichotoom en versimpeld wereldbeeld kwam daarbij goed van pas (vergelijk In 't Veld, 1997: 93-94).

Maar wat is precies het probleem met de dichotome benadering van culturele hybriditeit? Volgens mij zijn het vooral twee theoretische zwakten die een dichotome benadering problematisch maken. Ten eerste wordt in het dichotome debat te veel waarde gehecht aan traditionele ideaaltypen (de zuiver publieke versus de zuiver private organisatie). Daarbij wordt één factor in de sociale werkelijkheid centraal gesteld en wordt verondersteld dat door onderzoek naar afwijkingen de empirische werkelijkheid nauwkeurig in kaart kan worden gebracht (Frissen, 1989: 73). Vergeeten wordt echter dat de ideaaltypen niet meer dan een van de mogelijke reconstructies van de werkelijkheid zijn. Op deze manier verliest het debat het contact met de realiteit.

Een tweede zwaktepunt, dat voortvloeit uit het eerste, is dat de dichotome benadering van de veronderstelling uitgaat dat organisaties maar één culturele oriëntatie kunnen hebben (dus alleen óf cultureel publiek óf cultureel privaat kunnen zijn, het eerdergenoemde 'integratieperspectief', Martin, 2002). Een combinatie van culturen of het opereren in een context die door tegenstrijdige culturen beheerst wordt, levert dan onoverbrugbare conflicten op. Culturele heterogeniteit en fragmentatie zijn echter naar mijn mening voor organisaties geen buitengewone toestanden, zoals het inte-

gratieperspectief laat vermoeden. Er zal daarentegen in de praktijk vrijwel altijd sprake zijn van conflicterende subculturen (differentiatieperspectief) en van een ambigue context (fragmentatieperspectief).

Maar kritiek moet ook gaan naar de commentatoren die de mogelijke positieve effecten van hybriditeit overstrepen. Zo wordt niet duidelijk wat precies de beoogde synergie-effecten zijn van hybriditeit. Hybriditeit kan in deze visie positieve gevolgen hebben, maar voor wie, op welke niveaus en voor welke prijs? Wat moeten bestuurders van hybride organisaties doen om de positieve gevolgen van hybriditeit te maximaliseren en de negatieve gevolgen te minimaliseren? Werkt hybriditeit in de praktijk ook daadwerkelijk zoals bedoeld? Meestal benadrukken hybride managers vooral de volgens hen positieve effecten van culturele hybriditeit op de organisatie en haar dienstverlening. Vaak ontbreekt echter een goede onderbouwing van deze claims. Ook weten wij tot nu toe maar weinig over de negatieve gevolgen van hybriditeit in de praktijk. Zowel de voor- als tegenstanders van hybriditeit ontberen namelijk nog een systematische empirische onderbouwing van hun claims. Onze empirische kennis is, ondanks tien jaar publiek debat verrassend genoeg nog steeds zeer beperkt (zie ook: Pollitt en Bouckaert, 2000: 181). Dit maakt volgens mij verdergaand onderzoek nodig. Ik hoop met mijn promotieonderzoek het debat van wat meer empirie te kunnen voorzien. Ik onderzoek welke methoden de bestuurders van hybride organisaties gebruiken om de kansen van hybriditeit te maximaliseren en de risico's te minimaliseren. Uit eerste gesprekken in het kader van mijn promotieonderzoek blijkt dat bestuurders hybriditeit in de praktijk niet als een onoverkoombaar probleem ervaren. Zij geven aan dat ze publieke en

private culturen wel 'moeten' combineren; dat zij niet anders kunnen. Vaak wordt als verklaring opgevoerd dat het vooral de overheid met haar bezuinigingen is die publieke organisaties de markt op drijft. Ook hopen veel organisaties om door een combinatie van de publieke met een meer marktgerichte cultuur beter te kunnen voldoen aan de service-wensen en de eisen van de klanten en cliënten (deze verklaringen komen in grote mate overeen met die van In 't Veld en Meijerink).

Op basis van mijn observaties hoop ik een theorie over hybriditeit te kunnen ontwikkelen, die niet gedreven is door normatieve en dichotome ideeën over de realiteit, maar die gegrond is op ontwikkelingen in de praktijk. Een dergelijke nieuwe theorie kan vervolgens een deel uitmaken van een nieuwe discussie over hybriditeit in een maatschappij die geen grote dichotomieën meer kent.

Noten

1. Meer informatie is te vinden op zijn webpagina: www.nsob.nl/philipkarre. Met dank aan Iris Vanhommerig en alle andere meelezers.
2. De gebruikelijke Nederlandse vertaling is enigszins misleidend: 'wachter' moet begrepen worden in de zin van 'hoeder'.

Literatuur

- Albert, S. en E. Adams, The Hybrid Identity of Law Firms, in: B. Moingeon en G. Soenen (red.), *Corporate and Organizational Identities. Integrating Strategy, Marketing, Communication and Organizational Perspectives*, Routledge, London, 2002, pp. 35-50.
- Brandsen, T., W. van de Donk en K. Putters, Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector, in: *International Journal of Public Administration*, verschijnt in 2005.
- Evers, A., U. Rauch en U. Stitz, *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich*

- sozialer Dienstleistungen, Edition Sigma, Berlin, 2002.
- Frissen, P., *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Sdu, Den Haag, 1989.
- Frissen, P., *De Virtuele Staat. Politiek, Bestuur, Technologie: een Postmodern Verhaal*, Academic Service, Schoonhoven, 1996.
- Hood, C., *The art of the state. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Jacobs, J., *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, Vintage Books, New York, 1994.
- Kickert, W., Hybriditeit. Het einde van dichotomie, in: M. Meijerink en G. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, pp. 25-32.
- Koppell, J., *The Politics of Quasi-Government. Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Martin, J., *Organizational culture. Mapping the terrain*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2002.
- Meijerink, M., Het einde van de hybriditeit?, in: M. Meijerink en G. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, pp. 17-24.
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2004.
- Noordegraaf, M., M. Veenswijk en J. Vermeulen, Culturen identificeren. Een nieuwe agenda voor cultuuranalyse in de publieke sector, in: *Bestuurskunde*, 2004, jrg. 13, nr. 3, pp. 102-109.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Puff, M., So many voices in my head – hybrid communication in the age of mass media, 2000 [<http://www.gradnet.de/papers/pomo2.archives/pomo2.papers/puff00.htm>; mei 2004].
- Seibel, W., *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisations im 'Dritten Sektor' zwischen Markt und Staat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994.
- Simon, M., *De Strategisch Functie Typologie. Functioneel denkraam voor management*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1989.
- Simon, M., De strategische functie van een organisatie-eenheid en hybriditeit, in: M. Meijerink en G. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, pp. 39-42.
- Veld, R. in 't, *Spelen met vuur. Over hybride organisaties*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1995.
- Veld, R. in 't, *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1997.
- Veld, R. in 't, Beter ten halve...? Een essay over de overheid op de markt, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2002.
- Veld, R. in 't, Verzelfstandiging en hybriditeit, in: M. Meijerink en G. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2005, pp. 45-62.
- Verhoef, R. en M. Simon, Hybride Organisaties als omstreden arrangement, in: *Bestuurskunde*, 2001, jrg. 10, nr. 8, pp. 368-379.
- Weick, K., *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1995.
- Werkgroep Markt en Overheid, Eindrapport, Den Haag, 1997.